

УДК 342.573:328.1/.3(477)

Венгер В. М.

## ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПАРЛАМЕНТУ

*У статті здійснено правовий аналіз всеукраїнського референдуму як інструменту обмеження повноважень парламенту. Подано загальну характеристику чинного законодавства про всеукраїнський референдум, виокремлено проблемні аспекти правового регулювання предмета референдуму, процедур ініціювання, організації та проведення референдуму, а також питання імплементації результатів референдуму.*

**Ключові слова:** представницька демократія, референтна демократія, парламент, законодавча влада, референдум, процедури референдуму, верховенство права.

Право людини на участь в управлінні державними справами сьогодні є одним з основоположних начал сучасного демократичного правопорядку. Кожен повинен мати забезпечену та гарантовану належними правовими механізмами можливість впливати на прийняття рішень органами публічної влади.

Загальна декларація прав людини в частині першої статті 21 декларує, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [1], а в статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права закріплено право «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [2]. Відповідний підхід відображено в більшості конституцій європейських країн. Зокрема, Конституція Французької Республіки в статті 3 зазначене право тлумачити кризу призму національного суверенітету, який належить народу та реалізується через його представників та шляхом референдуму [3].

У статті 38 Конституції України використано більш розширену та деталізовану формулу, яка передбачає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Визначення конкретних форм реалізації влади народом загалом та кожним окремим громадянином обумовлює актуальність питання їх співвідношення та взаємовпливу.

Слід зазначити, що спільне закріплення конституційно-правових інститутів представницької та прямої демократії має на меті акцентування їх взаємодоповнювальності, але не взаємовиключної ролі в забезпеченні ефективної

демократичної системи публічного управління. Функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування базується на теорії представництва, яка з метою забезпечення дієвості демократичних інститутів повинна передбачати способи реальної взаємодії народу та представників. Р. Ципеліус доречно зауважує, що «...представники, згідно з демократичним розумінням легітимності, пов'язані готовністю правового суспільства до консенсусу, вони взагалі перебувають під реальним “легітимним тиском”» [4, с. 22]. У сучасних глобалізаційних умовах життя в силу об'єктивних та суб'єктивних причин такий «легітимний тиск» на прийняття рішень державними органами оперативніше здійснюватись через інститути громадянського суспільства. Проте такий вплив не має вирішального характеру.

Основним дієвим інструментом «легітимного тиску» є вибори як інститут прямої демократії й, власне, спосіб делегування та надання повноважень представництва. Цей інструмент має бути головним стимулом розвитку політичних інституцій та політичної системи загалом. Ефективність здійснення представницького мандата повинна досягатись шляхом постійного діалогу, що починається одразу ж після виборів [5, с. 472]. Водночас референдум є більш вагомим інструментом подолання проблем суперечності суті й реального змісту представницької демократії. Саме через безпосередню участь громадян у прийнятті рішень на референдумах можна не тільки скоригувати окремі недоліки діяльності представницьких органів, але й легалізувати, уладнати, вирішити чи оптимізувати [6, с. 4] навіть надзвичайно болючі та відповідальні для держав питання. Більше того, референдум може використовуватись і як інструмент

додаткового контролю за діяльністю державних органів, насамперед парламентів.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI (далі – Закон), прийнятий Верховною Радою України 6 листопада 2012 р., мав би врегулювати порядок здійснення громадянами України їхнього конституційного права на участь в управлінні державними справами через таку форму безпосередньої демократії, як референдум, і стати еталоном демократичності та зразком забезпечення належних процедур здійснення влади єдиним її джерелом – українським народом. Запропонований у Законі механізм проведення конституційного та законодавчого референдумів, напевно, має на меті запровадження ефективного інструменту народного контролю за законотворчою діяльністю. Адже передбачається не тільки можливість «коригування» через інститут всеукраїнського референдуму прийнятих Верховною Радою України актів, але й, по суті, підміна компетенції парламенту. Зазначений підхід та ціла низка інших положень Закону не тільки не відповідають загальним принципам права та фундаментальним вимогам Конституції України, але й організаційно унеможливають здійснення народовладдя. З правового погляду видається очевидною неконституційність окремих норм та техніко-юридична недолугість багатьох інших положень чинної редакції Закону щодо порядку ініціювання, підготовки та організації всеукраїнського референдуму.

Узагальнюючи висловлені в експертному середовищі позиції, найбільш критичними слід виокремити такі положення Закону: правова невизначеність та невиправдано широкий предмет всеукраїнського референдуму; відсутність належного порядку формування та організації роботи комісій референдуму як незалежних та неупереджених органів адміністрування; неможливість участі політичних партій як повноцінних суб'єктів процесу референдуму; необґрунтоване підвищення ролі органів державної влади в процесі референдуму; відсутність ефективного механізму спостереження за перебігом процесу референдуму; непрозорість та неконтрольованість джерел фінансування агітації на всеукраїнському референдумі, незабезпечення відкритості такої агітації та низка інших положень. Окрім цього, експертами зауважувалась низка техніко-юридичних помилок та неточностей у тексті Закону. Не деталізуючи кожен з виокремлених недоліків, варто зупинитись на основних.

Насамперед, щодо предмета всеукраїнського референдуму, то закріплена в частині третій

статті 3 чинної редакції Закону його «безмежність» та повна невизначеність суперечать Конституції України, зокрема й офіційному тлумаченню Конституційного Суду України, та низці міжнародних зобов'язань України. Зокрема, відсутність чітких обмежень предмета загального всеукраїнського референдуму дає змогу винести на такий референдум практично будь-які питання, в тому числі питання формування органів державної влади, призначення чи звільнення з посад, питання правосуддя, питання висловлення недовіри органам державної влади тощо. Такий широкий предмет референдуму суперечить засадам конституційного ладу України, основоположним принципам демократії й порушуватиме конституційний принцип здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, на чому наголосив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 [7].

Щодо передбаченої Законом можливості прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі (пункт 1 частини третьої статті 3 Закону) [8], то відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 [9], предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття нової редакції Конституції України. Разом з тим у пункті 4 мотивувальної частини та пункті 1 резолютивної частини Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 стверджується, що прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах, встановлених чинною Конституцією та законами України. Більше того, Суд зауважує (щодо прийняття нової редакції Конституції України на референдумі) на необхідності попереднього з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України [10]. Отже, ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової редакції Конституції України буде можливим виключно за умови наявності в чинній Конституції України спеціального порядку ініціювання та проведення такого референдуму, а також спеціального порядку ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму про з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України.

Передбачена в Законі можливість внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою без участі Верховної Ради України також суперечить

Конституції України, оскільки ігнорує положення розділу XIII Конституції України. Слід наголосити, що Конституційний Суд України у вже зазначеному Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 визнав, що «...тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» [9]. Таким чином, положення Закону, які передбачають процедуру внесення змін до Конституції України у спосіб, не передбачений самим чинним Основним Законом, не можуть вважатись такими, що йому відповідають. Більше того, Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні [7]. Такий підхід має на меті досягнення суспільного консенсусу при прийнятті відповідального рішення, що може бути досить проблемним при вирішенні аналогічних питань шляхом прийняття рішення на всеукраїнському референдумі.

Щодо проведення всеукраїнського законодавчого референдуму, то чинна редакція передбачає можливість прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (пункт третій частини третьої статті 3 Закону) на всеукраїнському референдумі. Проте Конституційний Суд України в пункті 5 мотивувальної частини та пункті 2 резолютивної частини Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 чітко встановив, що прийняття законів України на всеукраїнському референдумі є можливим виключно «...у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України» [10]. Отже, ініціювання та проведення законодавчого референдуму за народною ініціативою також має бути обумовлено наявністю в чинній Конституції України спеціального порядку, тобто концептуальних правових засад проведення законодавчого референдуму за народною ініціативою. Зважаючи на те, що чинна сьогодні редакція Основного Закону не містить такого нормативного матеріалу й не визначає навіть засади конституційно-правового регулювання зазначених питань, будь-які пропозиції щодо регулювання на рівні закону суперечитимуть зазначеній позиції Конституційного Суду України й положенням Конституції України.

На окрему увагу заслуговують проблемні питання врегулювання Законом порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму. Зокрема, процес ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою не має чіткої та логічної послідовності, а Центральній виборчій комісії надано надмірні повноваження та вкрай стислі строки для перевірки підписних листів, іншої документації та здійснення організаційних заходів. Це не забезпечить унеможливлення імітування народної ініціативи зацікавленими суб'єктами або організаційну неспроможність Центральної виборчої комісії провести всеукраїнський референдум чесно, відкрито, прозоро та відповідно до Закону. Інші органи адміністрування всеукраїнського референдуму (окружні та дільничні комісії референдуму) формуються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що не може забезпечити їх об'єктивності, безсторонності та неупередженості. Власне, політичні партії як інститути громадянського суспільства, які мають виражати волю громадян, позбавлені можливості брати участь у формуванні комісії референдуму, здійсненні контролю за їхньою діяльністю, спостереження за процедурами референдуму на різних його стадіях. Щодо громадських організацій, то їхні представники позбавлені права на здійснення ефективного спостереження за процесом референдуму; не передбачено статусу офіційного спостерігача, в тому числі й від громадських організацій, як повноцінного суб'єкта процесу референдуму. Відповідно, неефективним є суб'єктний склад процесу всеукраїнського референдуму, зокрема, інститути громадянського суспільства (політичні партії та громадські організації) позбавлені будь-яких реальних інструментів та механізмів впливу на організацію та проведення всеукраїнського референдуму. Фінансування агітації на всеукраїнському референдумі не є прозорим та контрольованим; не передбачено утворення фонду референдуму для інших учасників, крім ініціативної групи, використання коштів якою також не є предметом публічної звітності та контролю.

У світлі міжнародних зобов'язань України також є потреба деталізувати вимоги до змісту самого питання, яке виноситиметься на референдум, його чіткості, однозначності та зрозумілості. Власне, відповідно до рекомендацій Кодексу належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою за демократичні вибори та Венеціанською комісією Ради Європи, передбачено дотримання критеріїв предметної та процедурної придатності питання референдуму

[11, с. 263]. Цих вимог у чинній редакції Закону не дотримано.

Окрім зазначеного, суттєвого доопрацювання та приведення у відповідність до демократичних стандартів потребують положення щодо: територіальної організації всеукраїнського референдуму; організації роботи комісій референдуму (наприклад, щодо вимог до членів комісій референдуму, порядку дострокового припинення їхніх повноважень, щодо кворуму на засіданнях комісій та при прийнятті рішень, щодо права присутності на засіданнях комісій тощо); порядку складання та уточнення списків учасників референдуму, порядку ознайомлення з ними та внесення необхідних змін; ступенів захисту, порядку виготовлення та транспортування бюлетенів для голосування, пакетів для документації референдуму та протоколів окружних та дільничних комісій; порядку підрахунку голосів на дільниці референдуму, встановлення підсумків голосування в територіальному окрузі, визнання голосування на дільниці референдуму недійсним; порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності тощо.

Чинною редакцією Закону передбачено порядок набрання чинності рішеннями всеукраїнського референдуму, який також містить ознаки невідповідності Конституції України, а також не є ефективним за своєю суттю. Так, відповідно до частини першої статті 95 Закону, результати загального референдуму «є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади» [8]. Разом з тим Законом не передбачено жодних положень щодо процедури та механізмів імплементації (виконання) рішення, прийнятого всеукраїнським референдумом. Це суперечить правовій позиції Конституційного Суду України про те, що питання, схвалені всеукраїнським референдумом, «... є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень відповідними органами державної влади в порядку, визначеному Конституцією України... та законами України» [7]. Адже однієї лиш обов'язковості результату волевиявлення недостатньо для реалізації думки, висловленої українським народом, для цього зазвичай потрібно вжити комплекс заходів органами державної влади.

Щодо актів, які схвалюються (приймаються) на всеукраїнському референдумі, то порядок набрання ними чинності також суперечить основоположним засадам, викладеним у Конституції України. Зокрема, набрання чинності законами України, схваленими на всеукраїнському референдумі, розпочинається з моменту оголошення

Центральною виборчою комісією результатів референдуму на своєму засіданні. Цим порушено вимоги статті 94 Конституції України, а також фундаментальний принцип правової визначеності як складову принципу верховенства права, відповідно до якого нормативно-правові акти можуть набирати чинності виключно після їх опублікування.

Окрім того, відповідно до рекомендацій Кодексу належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою за демократичні вибори та Венеціанською комісією Ради Європи, до законотворчого процесу на референдумі повинен бути залучений національний законодавчий орган, в Україні – Верховна Рада України. Парламент повинен мати змогу при прийнятті закону на референдумі запропонувати альтернативний проект рішення або хоч висловити свою експертну позицію щодо проекту акта, що виноситься на референдум [11, с. 266]. Чинна редакція Закону не передбачає жодної участі Верховної Ради України в процесах законодавчого чи конституційного референдумів.

Конституційні повноваження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні визначено Основним Законом. Окремі з них чітко встановлено частиною першою статті 85 Конституції України, проте частина друга зазначеної статті передбачає, що Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Звісно, повноваження парламенту як органу державної влади можуть і повинні бути обмежені, адже це зумовлено самою природою його функціонування як суб'єкта публічної влади. Існування органу з необмеженими повноваженнями суперечить не тільки засадничим принципам демократії, але й розумній логіці побудови державного апарату. Як доречно зауважує Г. Ткач, «... межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом» [12, с. 103]. Разом з тим такі межі не можуть бути надмірними та ігнорувати конституційно-правовий статус Верховної Ради України як представницького органу.

Навіть у країнах з добре розвиненими традиціями референдної демократії не допускається нівелювання парламентських процедур. Забезпечення належного функціонування інститутів демократичного суспільства має здійснюватись через взаємоузгодження відповідних інструментів правового регулювання. Наявна сьогодні правова

основа ініціювання, організації та проведення всеукраїнського референдуму не дає можливості стверджувати про доцільність ефективного використання цього інституту. Разом з тим обмеження

повноважень парламенту через розширення предмета референдуму є доцільним, проте потребує досить ретельного та зваженого аналізу перспектив та напрямів реформування.

#### Список літератури

1. Загальна декларація прав людини : станом на 15 грудня 2008 року / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2008. – 15 грудня. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103, код акта 45085/2008.
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права : станом на 1 серпня 2012 року / Верховна Рада України. – К. : Укр. Правнича Фундація, 1995. – 40 с.
3. Constitution of October 4, 1958 [Електронний ресурс] / French Republic. – Режим доступу: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/constitution\\_anglais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf). – Назва з екрана.
4. Ціпеліус Р. Філософія права / Р. Ціпеліус ; [пер. з нім. С. Пролєсєва та Л. Ситниченко]. – К. : Український філософський фонд, 1999. – 62 с.
5. Венгер В. М. Сутність і суперечності представницької демократії: філософсько-правовий аналіз / В. М. Венгер // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2012. – Вип. 1. – С. 470–480.
6. Федоренко В. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Федоренко // Вибори та демократія. – 2010. – № 4 (26). – С. 4–10.
7. Рішення в справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – 11 серпня. – № 30. – С. 153. – Ст. 1285, код акта 16363/2000.
8. Про всеукраїнський референдум : Закон України // Голос України. – 2012. – 28 листопада. – № 226.
9. Рішення у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – 19 жовтня. – № 198.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 15.
11. Європейський демократичний дорожчик у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. – К. : ФАДА, ЛПД, 2008. – 340 с.
12. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

V. Venher

### ALL-UKRAINIAN REFERENDUM AS A TOOL TO LIMIT POWERS OF THE PARLIAMENT

*The article presents constitutional and legal analysis of referendum as a tool to limit powers of the Ukrainian Parliament. It contains an overview of current legislation on national referendum, main problematic aspects of legal regulation of the subject of the referendum, procedures for initiating, organizing and conducting the referendum, as well as the implementation of the referendum results.*

**Keywords:** representative democracy, referendum democracy, the parliament, the legislature, referendum, referendum procedures, rule of law.

*Матеріал надійшов 07.05.2015*